
Les chantiers transnationaux de la paix sociale

Editorial

Les travaux consacrés à la mise en œuvre d'une perspective transnationale en histoire se multiplient depuis une dizaine d'années.¹ Témoignant de la pertinence d'une interrogation portant sur les origines et les transformations du processus de globalisation, une grande variété de congrès et d'associations, de périodiques ou encore de dossiers spéciaux, sont en effet centrés sur cette perspective dans toutes ses déclinaisons d'espaces et de temporalités.²

Les articles rassemblés ici contribuent à ce vaste chantier en l'abordant par un angle particulier, celui du rôle des circulations (de normes, d'acteurs, de dispositifs) dans l'émergence des politiques publiques contemporaines, et plus spécifiquement des politiques sociales, dans l'Europe de l'après Première Guerre mondiale. Il s'agit en effet d'un terrain pour lequel la prise en compte des mécanismes circulatoires permet de renouveler l'état de nos connaissances, en focalisant l'attention sur le rôle joué par des influences exogènes dans l'évolution des politiques sociales nationales.³ Ce cahier thématique se penche ainsi sur une série d'interventions dans le domaine de la protection des femmes, des enfants et des travailleurs, qui touchent à la fois aux domaines classiques de la «question sociale» (temps de travail, lutte contre le chômage, formation et prévention) mais aussi à des phénomènes tels que les migrations, la pauvreté, les consommations populaires ou encore la prostitution. Dans un contexte profondément marqué par les impacts du conflit mondial, les soubresauts de l'après-guerre et la profonde crise des années 1930, ces expériences multiples soulignent la recherche collective de nouvelles méthodes de «social engineering» auxquelles président désormais des organisations intergouvernementales telles que la Société des Nations (SDN). C'est au sein de ces nouveaux forums que diverses expériences menées au niveau national sont discutées et ré-interprétées par des acteurs étatiques et non étatiques et par des réseaux d'experts représentant des groupes d'intérêts ou professionnels.

Les articles réunis ici ont donc en commun la volonté de privilégier l'analyse des phénomènes et des processus d'innovation qui transcendent les frontières nationales. Les auteurs s'interrogent sur la manière dont certains modèles d'intervention sont constitués, et par quels moyens certains dispositifs (et les paradigmes qui les

fondent) sont transformés en référence traductible dans un autre système politique, grâce à quels mécanismes, selon quelles temporalités et avec quels effets (appropriation/traduction/convergence; rejet/résistance/divergence).

Ils accordent pour ce faire un intérêt central aux acteurs individuels ou collectifs qui animent et portent ces processus cinétiques (communautés scientifiques et épistémiques, nébuleuses d'experts) dont l'influence et les temporalités multiples ont été bien mises en lumière par la prise en compte de leurs médiations spécifiquement transnationales.⁴ De telles analyses montrent que les dispositifs institutionnels ont été construits de façon simultanée et au gré de processus d'hybridation mutuelle portant notamment sur les savoirs de gouvernements qui les fondent, lesquels font l'objet d'une grande densité d'échanges par-delà les frontières.⁵ A cet égard, le rôle joué par des institutions scientifiques locales dans la co-production et l'appropriation de ces savoirs utiles au gouvernement des hommes doit être souligné, à l'image de l'Institut J.-J. Rousseau des sciences de l'éducation fondé à Genève en 1912. Ses riches archives, présentées dans le cadre de ce cahier thématique, illustrent la capacité de terrains et de milieux locaux *micro* à alimenter autant qu'à implémenter des mécanismes circulatoires de grande ampleur.

Par ailleurs, la perspective transnationale permet de mettre en lumière, et ce tout particulièrement pour les périodes les plus récentes, le rôle joué dans ces mécanismes de diffusion et de transmission de modèles par les organisations internationales, qu'elles soient d'envergure universelle ou d'ambition régionale.⁶ Les articles réunis ici partagent ce regain d'intérêt pour les organisations, analysées pour leurs potentialités à concentrer, informer, piloter les flux circulatoires transnationaux sur une diversité de terrains culturels, économiques, sociaux. Ils ouvrent ainsi sur une meilleure connaissance de leurs modes de fonctionnement, de leur capacité à capter ou à faire émerger réseaux de spécialistes et communautés épistémiques, mais aussi de leurs liens complexes avec les terrains nationaux. Leur action dans l'élaboration et la diffusion de dispositifs normatifs de portée universelle y est mise en lumière, particulièrement sur le terrain des politiques publiques touchant au domaine des régulations sociales et des politiques du travail. Par ailleurs, l'ensemble de ce dossier, s'il souligne le rôle séminal joué par la SDN et ses organisations techniques ou associées dans la diffusion de certains dispositifs institutionnels, en interroge la mise en œuvre. Analysé à partir des cadres nationaux, le tropisme collaboratif unissant réseaux d'experts, milieux réformateurs et bureaucraties nationales dès la fin de la Première Guerre Mondiale y gagne en complexité.

Le rôle de ces terrains nationaux est mis en lumière tout d'abord à travers la question des mécanismes d'élaboration des normes universelles, abordée par *Olga Hidalgo*. L'auteure évoque l'action des réseaux de réformateurs britanniques dans l'élaboration d'une production normative hautement symbolique, celle de

la convention internationale des 8 heures, une des premières conventions internationales adoptées par l'Organisation Internationale du Travail dès sa réunion inaugurale de Washington en 1919. Au terme d'une minutieuse reconstitution des réseaux qui ont contribué à établir l'organisation et à fonder son rôle normatif, *Olga Hidalgo* souligne ici le poids des traditions collaboratives héritées des nébuleuses d'experts constituées avant guerre, qui détermine l'attitude face aux normes nouvellement consacrées par l'organisation.

Pour autant, l'autonomie du cadre national (et de ses acteurs) dans la réception et la mise en œuvre des productions normatives d'ambition universelle reste entière. Le cas britannique montre bien cette paradoxale capacité des terrains nationaux à collaborer à l'œuvre normative, sans pour autant en adopter en décalque les dispositifs, mettant en évidence les phénomènes de fractures propres aux milieux réformateurs, ainsi que les mouvements de résistance à la normativité.

Il en est d'ailleurs de même du cas helvétique dont les paradoxes par rapport à la scène réformatrice sociale internationale sont révélés par *Edith Siegenthaler*. Celle-ci montre que des personnalités suisses sont très actives dans la mise en œuvre des réseaux réformateurs en matière de lutte contre la traite des blanches, avant comme après 1914 – certaines d'entre elles se révélant des acteurs majeurs des commissions spécialisées mises en place par la SDN autour de cette problématique. Mais les milieux qu'ils représentent se révéleront au final radicalement opposés aux solutions prônées par l'organisation internationale pour lutter contre la prostitution par le biais de mesures de protection impliquant l'intervention des Etats: issus de courants hostiles à cet interventionnisme, ils défendent plutôt des dispositifs de maîtrise médicalisée de ces phénomènes, à forte connotation moralisatrice, reposant sur l'activisme des œuvres privées.

De fait, la réception par la Suisse des modèles d'intervention proposés par les commissions de la SDN n'obtient pas de meilleurs résultats que sur la scène britannique précédemment évoquée: certes on y introduit en 1925 une loi contre la traite des femmes et des enfants, initiant un processus de dépenalisation de la prostitution. Mais les mesures de réinsertion inhérentes à la logique de protection prônée par les experts internationaux restent par contre lettre morte, butant sur les impasses structurelles de la politique sociale helvétique (tout particulièrement en matière de protection de la famille). Ici encore, le paradoxe est donc net sur ce terrain national entre d'une part une position de principe favorable à la régulation internationale des questions sociales, à la fois de la part des acteurs non étatiques et des autorités politiques; et d'autre part le caractère limité des mécanismes d'appropriation réellement mis en œuvre.

Autant d'exemples qui, s'ils illustrent les mécanismes de consensus et de convergence entre réseaux présidant à l'élaboration de modèles normatifs potentiellement contraignants, soulignent leur inégale capacité à y convertir leurs propres

opinions publiques nationales. De telles analyses contribuent ainsi à mettre en lumière des mécanismes de résistance complexes. Il s'en faut ainsi de beaucoup que le poids numérique d'une nation au sein de ces architectures et bureaucraties intergouvernementales représente un gage de son adhésion aux dispositifs qu'elles élaborent.

Autre point sur lequel ces études sont éclairantes: celui des temporalités des mécanismes circulatoires. En contrepoint des études qui évoquent les années 1920 comme celles d'une ouverture des sociétés occidentales au dialogue international, face à des années trente tissées de repli identitaire,⁷ les études rassemblées dans ce cahier évoquent des dynamiques moins tranchées.

Emilia Plosceanu montre ainsi que les années 1920, analysées à partir du terrain de la réforme sociale roumaine, se sont avérées relativement peu propices à l'ouverture des frontières culturelles, mentales et légales du pays. Tout au contraire, la perméabilité aux influences foraines, *via* l'intervention des fondations nord-américaines, se marque essentiellement dans la décennie 1930, à l'occasion de l'accession au pouvoir du parti conservateur agrarien: décidé à mener une marche forcée vers la modernisation par le haut, ce gouvernement préside à l'importation multiforme des savoirs experts d'origine états-unienne. Conclusion là encore riche en enseignements, qui démontre que des convergences en matière de régimes de réformes sociales peuvent associer des systèmes politiques diamétralement opposés.

Le cas des réformes dans le domaine des politiques de la jeunesse et de l'enfance évoqué par *Joëlle Droux* et *Damiano Matasci* le rappelle également: les dispositifs circulent entre les nations, portés par des réseaux dédiés, mais peuvent être appropriés et mis au service de modèles de société diamétralement opposés. Il en est ainsi dans le cas des solutions diverses, discutées et proposées pour faire face à l'explosion du chômage des jeunes. A travers l'étude de deux dispositifs très débattus (allongement de la scolarité valorisant l'orientation professionnelle, et camps de travail à visée d'utilité publique) se construit une véritable politique de protection/encadrement de la jeunesse, révélatrice de la convergence d'espoirs et de craintes suscités par cette classe d'âge durant l'entre-deux-guerres, par-delà et entre les frontières politiques et culturelles. La mobilisation des réseaux autour de questions communes ne se traduit cependant pas forcément par un accord autour de solutions consensuelles.

C'est à une analyse subtile de ces mécanismes de co-construction des questions sociales que nous invite ainsi la contribution de *Corinne Pernet* sur le fléau de l'alcoolisme. A travers les débats consacrés à ce thème, l'auteure révèle bien que la logique de fabrication d'un problème social international, et sa mise subséquente à l'agenda tant des politiques sociales nationales que des forums internationaux,

18 n'a rien d'automatique ni de mécanique. Alors même que les milieux réformateurs

occidentaux ont fait de ce fléau l'un des piliers de leurs ambitions réformatrices, et que les effets et les méfaits de l'alcool donnent lieu à une densité et à une convergence rares de publications et de mobilisations nationales, les organisations internationales ne sont pas parvenues à se saisir de ce sujet pour le transformer en objet privilégié d'une politique sociale transnationale. Non seulement les nations sont restées divisées sur l'opportunité de céder de leur souveraineté sur ce terrain face aux acteurs institutionnels intergouvernementaux, mais leurs réticences ont été ici soutenues par un mouvement ouvrier peu soucieux d'ouvrir à la législation ce pan de son patrimoine culturel. On a là un bon exemple des résistances et des réticences multiples à l'internationalisation que l'analyse des processus circulatoires met aussi à jour, témoignant à l'évidence que tous les champs d'intervention n'ont pas reçu de la même manière, ni avec les mêmes effets, la pression globalisatrice initiée par la congruence d'action des acteurs non-étatiques autour des organisations intergouvernementales.

Au final, c'est bien le foisonnement des acteurs impliqués dans ces mécanismes circulatoires sur la scène de la réforme sociale européenne, et les stratégies complexes qu'ils y nouent, qui est donnée à voir dans les contributions du dossier: acteurs «domestiques» qui mobilisent les potentialités réformatrices foraines ou s'y opposent (telles les organisations patronales, acteur jusque là peu étudié du tripartisme, dont la marge de manœuvre est bien évoquée par *Olga Hidalgo*); fonctionnaires nationaux devenus véritables passeurs de modèles, à l'image des réformateurs roumains dont la carrière entière est construite autour de ces dynamiques circulatoires. Mais aussi acteurs exogènes aux sphères nationales européennes, telles les grandes fondations philanthropiques états-uniennes, dont *Emilia Plosceanu*, après d'autres,⁸ montre bien le rôle moteur qu'elles ont pu jouer dans les mécanismes d'import-export de dispositifs durant l'entre-deux-guerres au sein d'un vaste espace transatlantique. Un entrecroisement d'acteurs qui peuvent agir selon les contextes changeants comme autant d'accélérateurs ou de freins aux dynamiques circulatoires, en fonction de stratégies complexes, d'espaces de discussions aux échelles diverses, de conjonctures mouvantes et de combinaisons d'alliances et de concurrences inter-réseaux parfois déconcertantes, comme l'a souligné Patricia Clavin.⁹ Et enfin, les organisations internationales elles-mêmes, qui sont alors, comme le montrent l'ensemble des articles de ce dossier, en voie de se constituer comme des acteurs légitimes dans le processus de co-production des politiques sociales européennes. Légitimes, mais pas uniques, ni même peut-être centraux. «Acteurs, parmi d'autres»: telle pourrait être une des conclusions de ce dossier, qui rejoint les analyses actuelles du rôle de ces organisations dans les processus dynamiques de (re)construction des politiques sociales européennes.¹⁰

Notes

- 1 Akira Iriye, Pierre-Yves Saunier (éd.), *Palgrave Dictionary of Transnational History*, Basingstoke 2009; Akira Iriye, *Global and Transnational History. The Past, Present, and Future*, Basingstoke 2013. Pour une perspective plus critique: Pierre Grosser, «L'histoire mondiale/globale, une jeunesse exubérante, mais difficile», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 110/2 (2011), 3–18.
- 2 Voir par exemple les congrès organisés par *ENIUGH / European Network in Universal and Global History*; plusieurs publications périodiques sont dédiées à ce sujet de recherche, comme le *Journal of Global History*.
- 3 Neville Kirk, Donald MacRaild, Melanie Nolan, «Introduction: Transnational Ideas, Activities, and Organizations in Labour History 1860s to 1920s», *Labour History Review* 74/3 (2009), 221–232; Thomas Fetzer, «Industrial Relations History in Transnational Perspective. A Review Essay», *History Compass* 10/1 (2012), 56–69.
- 4 Christian Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880–1914)*, Paris 1999; Chris Leonards, Nico Randerad, «Transnational Experts in Social Reform, 1840–1880», *International Review of Social History* 55/2 (2010), 215–239; Pierre-Yves Saunier, «Les régimes circulatoires du domaine social 1800–1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence», *Genèses* 71 (2008), 4–25.
- 5 Martine Kaluszynski, Renaud Payre, *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris 2013; Daniel Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge 1998.
- 6 Voir le dossier spécial «Une autre approche de la globalisation: socio-histoire des organisations internationales (1900–1940)», *Critique Internationale* 52 (2011), sous la direction de Sandrine Kott; Isabelle Lespinet-Moret, Vincent Viet (éd.), *L'organisation internationale du travail. Origine, développement, avenir*, Rennes 2011; Jasmine van Daele (éd.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bruxelles 2011; Daniel Laqua (éd.), *Internationalism Reconsidered. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, London 2011; Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920's*, Cambridge 2012; Sandrine Kott, Joëlle Droux (éd.), *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, London 2013.
- 7 Pour des exemples récents: Martin Albers, «Between the Crisis of Democracy and World Parliament. The Development of the Inter Parliamentary Union in the 1920's», *Journal of Global History* 7/2 (2012), 189–209; Patricia Toucas-Truyen, «L'internationalisation du thème de la protection sociale (1889–1939)», in Michel Dreyfus (éd.), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes 2009, 209–259.
- 8 Halina Parafianowicz, «American Exceptionalism. The American Dream and the Americanization of East-Central Europe», in Seija Jalagin, Susanna Tavera, Andrew Dilley (éd.), *World and Global History. Research and Teaching* (2011), 107–122; Ludovic Tournès, «La philanthropie américaine, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre mondial (1919–1946)», *Relations Internationales* 151 (2012), 25–36.
- 9 Patricia Clavin, «Time, Manner, Place. Writing Modern European History in Global, Transnational and International Contexts», *European Historical Quarterly* 40/4 (2010), 624–640.
- 10 Yves Surel, «Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales», *Informations sociales* 157/1 (2010), 36–43.